



Datum van  
inontvangstneming

:

25/11/2022

**Zaak C-598/22**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

16 september 2022

**Verwijzende rechter:**

Consiglio di Stato (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

15 september 2022

**Verzoekende partij:**

Società Italiana Imprese Balneari Srl

**Verwerende partijen:**

Comune di Rosignano Marittimo

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Agenzia del demanio - Direzione regionale Toscana e Umbria

Regione Toscana

---

[*omissis*]

**De Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië)**

**afdeling rechtspraak [*omissis*]**

heeft de navolgende

**BESCHIKKING**

gegeven [*omissis*]

Società Italiana Imprese Balneari S.r.l.[*omissis*]

***tegen***

Comune Rosignano Marittimo (gemeente Rosignano Marittimo) [*omissis*]

Ministero dell'economia e delle finanze, Agenzia del demanio, Direzione regionale Toscana e Umbria (ministerie van Economie en Financiën, vastgoedorganisatie van de overheid, regionale directie Toscane en Umbrië) [*omissis*]

Regione Toscana

***tot herziening***

van vonnis nr. 380/2021 van de Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (bestuursrechter in eerste aanleg Toscane, Italië; hierna: „TAR Toscana”) [*omissis*]

[*omissis*]

[*omissis*] [*procedurele formules*]

Voorwerp van het hoofdgeding en relevante feiten

Società Italiana Imprese Balneari S.r.l. (hierna: „SIIB s.r.l.”), die sinds 1928 eigenaar is van het strandpaviljoen „Bagni Ausonia” in het dorp Castiglioncello in de Comune di Rosignano Marittimo, dat grotendeels gelegen is op een terrein dat deel uitmaakt van het maritiem domein, stelt dat zij in de loop der jaren, tijdens de looptijd van de opeenvolgende concessies die zij, naar eigen zeggen, zonder onderbreking heeft verkregen, op rechtmatige wijze een aantal bouwwerken heeft verwezenlijkt, waarvan een deel is opgetekend in een eerste toestandsbeschrijving voor opname in het openbaar domein uit 1958, en andere bouwwerken pas later, tussen 1964 en 1995 zijn gebouwd.

Bij besluit nr. 31787 van 20 november 2007 heeft de Comune di Rosignano andere bouwwerken op grondgebied van het openbaar domein die als moeilijk te verwijderen werden beschouwd, geherkwalificeerd als onderdeel van het openbaar domein, aangezien deze volgens haar van rechtswege in het domein waren opgenomen na het verstrijken van concessie nr. 36, die geldig was van 1 januari 1999 tot en met 31 december 2002 en werd vernieuwd bij concessie nr. 27/2003.

Vervolgens heeft de Comune di Rosignano SIIB s.r.l. bij kennisgeving nr. 27774 van 23 september 2008 meegedeeld dat de procedure was ingeleid om de nog niet opgenomen delen in het openbaar domein op te nemen, zonder deze procedure evenwel af te ronden, terwijl zij die vennootschap ondertussen concessie nr. 181/2009 voor maritieme domeingoederen verleende.

Op grond van artikel 1 van DPGR (decreto del presidente della giunta regionale [besluit van de voorzitter van de regionale raad]) nr. 52/R van 24 september 2013 tot wijziging van DPGR nr. 18/2001/R (waarbij in DPGR nr. 18/R/2001 artikel 44 bis was ingevoerd – waarin is bepaald: „Als eenvoudig te verwijderen

en te ontruimen worden aangemerkt zowel bovengrondse als ondergrondse constructies en structuren die voor toeristische en recreatieve activiteiten worden gebruikt in maritieme domeinen waarvoor concessies zijn verleend, die [*omissis*] [*technische details*] met behulp van de normale door de techniek geboden methoden binnen 90 dagen volledig kunnen worden verwijderd, zodat die locaties in de oorspronkelijke toestand worden teruggebracht”) – heeft SSIB s.r.l. vervolgens een verklaring ingediend op grond waarvan alle op het domein gelegen werken als eenvoudig te verwijderen moesten worden aangemerkt, aangezien zij binnen negentig dagen konden worden verwijderd. De Comune di Rosignano heeft deze eigenschap daarna bij besluit nr. 5038 van 3 februari 2014 erkend.

De voornoemde erkenning werd vervolgens door diezelfde gemeente evenwel „nietig verklaard” bij besluit van 26 november 2014 op grond van de veronderstelling dat op het domein waarvoor de concessie was verleend, goederen stonden die reeds door de Staat waren verworven op grond van artikel 49 van de codice della navigazione (wetboek van scheepsrecht).

Tegen dit besluit heeft SIIB s.r.l. [*omissis*] beroep ingesteld bij de TAR Toscana.

Tijdens de procedure naar aanleiding van het verzoek de concessie voor domeingoederen nr. 181/2009 te verlengen tot 31 december 2020, heeft de Comune di Rosignano bij besluit nr. 17432 van 16 april 2015 opnieuw bevestigd dat de bouwwerken op de in concessie gegeven grond moesten worden gekwalificeerd als onderdeel van het openbaar domein, en daarnaast de door SIIB s.r.l. verschuldigde vergoedingen voor de periode 2009-2015 opnieuw vastgesteld, waarbij bij andere handelingen ook de voor de volgende jaren verschuldigde bedragen werden vastgesteld.

Ook tegen deze besluiten heeft SIIB s.r.l. beroep ingesteld.

De TAR Toscana heeft alle beroepen gevoegd [*omissis*] en vervolgens bij vonnis nr. 380 van 10 maart 2021 in hun geheel verworpen.

Tegen dit vonnis heeft SIIB s.r.l. hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië), en daarbij de volgende gronden aangevoerd: 1) schending en onjuiste toepassing van artikel 21 octies van wet nr. 241/1990 en tegenstrijdige motivering met betrekking tot de nietigverklaring van het besluit van 3 februari 2014, waarbij de werken op het in concessie gegeven gebied als eenvoudig te verwijderen werden aangemerkt, zonder dat dit besluit werd voorafgegaan door een kennisgeving van inleiding van de procedure, die haar in staat zou hebben gesteld haar redenen bij de administratie kenbaar te maken voordat het bezwarende besluit werd vastgesteld [*omissis*]; 2) schending van de artikelen 2, 3, 11, 24, 42, 100, 103, 11[0] en 107 van de Costituzione (Italiaanse grondwet; hierna: „grondwet”), van artikel 21 septies van wet nr. 241/1990, de artikelen 29, 36 en 49 van het wetboek van scheepsrecht, en de artikelen 934 en 936 van de codice civile (Italiaans burgerlijk wetboek; hierna: „burgerlijk wetboek”), en verzuim om uitspraak te doen, aangezien de rechters in eerste

aanleg ten onrechte niet hebben geoordeeld dat domeinconcessie nr. 181/2009 gedeeltelijk nietig is, voor zover daarbij de eigendom van de nog niet in het openbaar domein opgenomen bouwwerken op grond van artikel 49 van het wetboek van scheepsrecht aan de Staat is toegekend; 3) schending en onjuiste toepassing van artikel 49 van het wetboek van scheepsrecht, ontoereikende beoordeling van een doorslaggevend punt van het geschil, aangezien na de toestandsbeschrijving van 1958, waarin werd erkend dat bepaalde gebouwen en constructies in het openbaar domein werden opgenomen, geen andere gebouwen in het openbaar domein zijn opgenomen, die dus eigendom van SIIB s.r.l. zijn gebleven; 4) verdere schending van de artikelen 29 en 49 van het wetboek van scheepsrecht, ontoereikende motivering van een doorslaggevend punt van het geschil, aangezien de in 2008 ingeleide procedure tot opname in het openbaar domein in werkelijkheid nooit is afgerond, en de TAR Toscana de begrippen „onderdeel van een gebouw” en „onderdeel van het openbaar domein” door elkaar heeft gehaald; 5) schending van de artikelen 63, 64, 66 en 67 van de codice del processo amministrativo (wetboek van bestuursprocesrecht) en verzuim om uitspraak te doen, aangezien de rechters in eerste aanleg geen uitspraak hebben gedaan over het verzoek om een deskundigenonderzoek dat verzoekster in eerste aanleg juist had ingediend tot vaststelling van „de omvang van de werken die de concessiehouder na 1958 binnen de context van het strandpaviljoen Bagni Ausonia heeft uitgevoerd”; 6) schending van de artikelen 2, 3, 41 en 97 van de grondwet, de artikelen 49 en 56 VWEU, de artikelen 42 en 117 van de grondwet in samenhang met het eerste aanvullend protocol bij het EVRM, en van de artikelen 934 en 936 van het burgerlijk wetboek omdat de opname in het openbaar domein van de goederen tijdens de concessieverhouding en zonder vergoeding, in strijd is met het Unierecht; 7) schending en onjuiste toepassing van artikel 3, lid 1, van decreto-legge (wetsbesluit) nr. 400 van 5 oktober 1993, omgezet in wet nr. 494/1993, zoals vervangen door artikel 1, lid 251, van wet nr. 296/2006, van de artikelen 49 en 56 VWEU, en van de uit het Unierecht voortvloeiende beginselen van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van rechtszekerheid met betrekking tot de aanzienlijke verhoging van het bedrag van de bij de wet van 2006 vastgestelde vergoeding, waardoor de contractuele voorwaarden van de concessie onverwacht en ingrijpend zijn gewijzigd; 8) verdere schending van de artikelen 49 en 56 VWEU en van de uit het Unierecht voortvloeiende beginselen van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van rechtszekerheid, die niet toelaten dat latere regelingen een dermate ingrijpende invloed hebben op de bestaande concessieverhoudingen, die kunnen worden aangemerkt als „meerjarige relaties van oneindige of onbepaalde duur”; 9) onjuistheid van het vonnis wat betreft de verplichting de vergoedingen voor de concessie van domeingoederen voor de jaren 2007-2020 opnieuw vast te stellen, aangezien indien de in eerste aanleg ingestelde beroepen gegrond waren verklaard, dit voor de overheidsinstantie ook de verplichting zou hebben meegebracht om de voor de periode 2007-2020 gevraagde vergoedingen naar beneden bij te stellen.

[*omissis*]

[*omissis*] [*procedure*]

## Toepasselijke bepalingen en bestreden vonnis

Het vraagstuk dat in de onderhavige zaak aan de orde is, betreft in essentie de toepassing van artikel 49 van het wetboek van scheepsrecht op de bouwwerken die zich in het concessiegebied bevinden, teneinde vast te stellen of zij na het verstrijken van de concessie, ook indien zij was vernieuwd, in het openbaar domein zijn opgenomen. Dit zou tot gevolg hebben dat de hogere vergoeding bedoeld in artikel 1, lid 251, van wet nr. 296 van 27 december 2006 op de bouwwerken van toepassing is, aangezien zij moeten worden geacht deel uit te maken van het openbaar domein.

Artikel 49 van het wetboek van scheepsrecht bepaalt: „Tenzij in de concessieovereenkomst anders is bepaald, worden de niet-verwijderbare werken die op het grondgebied van het openbaar domein zijn gebouwd na het vervallen van de concessie verworven door de Staat, zonder enige vergoeding of terugbetaling, waarbij de concessieverlenende autoriteit de mogelijkheid heeft te gelasten dat die werken worden afgebroken teneinde het grondgebied van het openbaar domein in de oorspronkelijke staat terug te brengen”. Deze bepaling – die verwijst naar de rechtsfiguur van natrekking als bedoeld in artikel 934 van het burgerlijk wetboek – is in het merendeel van de administratieve rechtspraak aldus uitgelegd dat de verwerving aan het einde van de concessieperiode van rechtswege plaatsvindt, en ook moet worden plaatsvinden indien die concessie wordt vernieuwd. Dit impliceert dat met de vernieuwing – anders dan de verlenging – bij het tenietgaan van de vorige concessie wegens het verstrijken van de termijn daarvan, eigenlijk een nieuwe concessie wordt verleend, die automatisch de in voornoemd artikel 49 bedoelde gevolgen sorteert (zie de arresten nr. 626/2013 en nr. 6852/2018 van de Consiglio di Stato)

Alleen indien de concessie automatisch vóór haar normale vervaldatum is vernieuwd [*omissis*] [*verwijzingen naar jurisprudentie*], zou het bovengenoemde beginsel van natrekking om niet bedoeld in artikel 49 van het wetboek van scheepsrecht niet van toepassing zijn, „zodat de concessiehouders op de werken die op het openbaar domein zijn uitgevoerd[...] (in dat geval) op grond van artikel 952 van het Italiaans burgerlijk wetboek een exclusief recht van opstal zouden houden tot de concessie daadwerkelijk verstrijkt of voortijdig wordt ingetrokken, waarvoor zij geen [...] aanvullende vergoeding verschuldigd (zouden zijn), aangezien de concessiehouder een vergoeding zou moeten betalen die in verhouding staat tot het deel van het openbaar domein dat door eenvoudig/moeilijk te verwijderen voorzieningen wordt bezet, overeenkomstig artikel 1, lid 251, punt 1, onder b), van wet nr. 296/2006” (arrest nr. 229 van 13 januari 2022 van de Consiglio di Stato, kamer VI).

In het bestreden vonnis heeft de TAR Toscana de door SIIB s.r.l. ingestelde beroepen [*omissis*] verworpen, en daarbij erop gewezen dat „[...] zowel de toestandsbeschrijving van 1958 als de concessie van 2009 gevolgen heeft gesorteerd die in de loop der tijd zijn geconsolideerd, aangezien verzoekster ze vóór de instelling van de onderzochte beroepen nooit heeft betwist”. Daarnaast

heeft de TAR Toscana overwogen dat het zelfs niet mogelijk was om „aan te voeren dat de (door de belanghebbende ondertekende en niet betwiste [*omissis*]) concessie van domeingoederen nietig is, aangezien er geen sprake was van een bevoegdheidsgebrek van de overheidsinstantie met betrekking tot de opname in het openbare domein van de moeilijk te verwijderen werken, die deel uitmaken van het openbaar domein”. Daarbij verwees deze rechter juist naar de voornoemde rechtspraak van de Consiglio di Stato over de opname in het openbaar domein na het verstrijken van de concessie, zelfs indien zij vernieuwd is [*omissis*], en voegde hij daaraan toe dat „de kwalificatie van moeilijk te verwijderen werken en van onderdelen van maritieme domeingoederen, zoals vermeld op bladzijde 2 van de concessie voor domeingoederen en de verklaring [*omissis*] dat zij op grond van artikel 49 van het wetboek van scheepsrecht in het openbaar domein worden opgenomen, niet [...] het resultaat (waren) van een eenzijdige beslissing van de overheidsinstantie, maar in de concessie door beide partijen waren erkend en ondertekend [...]”.

Dit argument is nader uitgewerkt in het bestreden vonnis, waarin is uitgesloten dat er als gevolg van de toepassing van artikel 49 van het wetboek van scheepsrecht sprake was van een „verkapte onteigening zonder vergoeding”, juist omdat de regel van de verkrijging om niet, gezien de zinsnede „tenzij in de concessieovereenkomst anders is bepaald”, afhankelijk is van de instemming van de partijen, die bij de opstelling van de concessieovereenkomst een andere regeling voor de bestanddelen van de maritieme domeingoederen zouden kunnen overeenkomen (bijvoorbeeld door te voorzien in een door de overheidsinstantie te betalen vergoeding)”, en gezien de vaststelling dat „indien de particulier zich vóór de concessie van het goed niet heeft uitgesproken tegen de gevolgen van de opname in het openbaar domein, dit betekent dat hij heeft aanvaard dat er geen andere overeenkomst is, zoals volgens artikel 49 van het wetboek van scheepsrecht mogelijk is”.

#### Argumenten van partijen

Appellante heeft het bestreden vonnis betwist op grond dat de opname in het openbaar domein van de moeilijk te verwijderen bouwwerken die tijdens de looptijd van een concessie op het grondgebied van het openbaar zijn aangelegd (in geval van vernieuwing van de concessie) en zonder vergoeding, in strijd is met het [Unie]recht, en in het bijzonder met het beginsel van evenredigheid van de beperking van de door de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU gewaarborgde vrijheden ten opzichte van de verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen van algemeen belang, zoals het Hof van Justitie – weliswaar inzake een concessie voor diensten – heeft gedefinieerd in zijn arrest ██████ (arrest van de Derde kamer van 28 januari 2016, C-375/14).

Appellante heeft erop gewezen dat de rechtsfiguur van natrekking bedoeld in artikel 49 van het wetboek van scheepsrecht beantwoordt aan de noodzaak ervoor te zorgen dat niet-verwijderbare bouwwerken die bestemd zijn om op het grondgebied te blijven dan wel te worden verwijderd en dus onvermijdelijk te

worden afgebroken, volledig ter beschikking komen te staan van de entiteit die de eigenaar is van het gebied met het oog op het goede beheer daarvan in het algemeen belang. Volgens haar kan van een dergelijke noodzaak geen sprake zijn wanneer de concessie, in plaats van te verstrijken, zonder onderbreking is vernieuwd – zoals bij haar is gebeurd –, in welk geval de werking van natrekking in de zin van artikel 49 van het wetboek van scheepsrecht dus „abnormaal, onterecht en ongerechtvaardigd” is. Dit heeft tot gevolg dat het strandpaviljoen minder aantrekkelijk wordt voor exploitanten uit andere lidstaten die daarin geïnteresseerd zijn, en de concessiehouder wordt gedwongen tot een onevenredige afbreuk aan zijn rechten, door zijn goederen om niet aan de Staat over te dragen op een tijdstip waarop, zoals gezegd, niet duidelijk blijkt dat voor de overheid de door artikel 49 van het wetboek van scheepsrecht beschermde noodzaak bestaat.

Bovendien was de kwalificatie van de goederen die onder concessie voor domeingoederen nr. 181/2009 vallen, niet doorslaggevend voor de vaststelling welk eigendomsrecht van toepassing is op de goederen die zich op het openbare domein bevinden, omdat die concessie feitelijk niet toelaat dat aldus over een particulier goed wordt beschikt dat het verplicht aan de overheidsinstantie werd overgedragen.

Schending van het Unierecht kon evenmin worden uitgesloten op grond van het feit dat de concessiehouder aanvankelijk heeft ingestemd met de toekomstige opname in het openbaar domein op grond van artikel 49 van het wetboek van scheepsrecht – zoals ten onrechte is beklemtoond door de TAR Toscana, die de nadruk heeft gelegd op de zinsnede van de bepaling „tenzij in de concessieovereenkomst anders is bepaald” –, aangezien SIIB s.r.l. op het tijdstip waarop haar de concessie werd verleend kon vertrouwen op de zogeheten „regeling van het voorkeursrecht” bedoeld in artikel 37 van het wetboek van scheepsrecht, die pas later is ingetrokken.

De Comune di Rosignano Marittimo heeft betoogd dat zij concessie nr. 181/2009 bij de vernieuwing van concessie nr. 27/2003, die op 31 december 2008 was vervallen, had verleend niet op grond van een in de wet vastgelegd automatisme, maar na een specifiek onderzoek en aan het einde van een speciale procedure in het kader waarvan zij over beslissingsbevoegdheid beschikte. De nieuwe concessie, die moest worden beschouwd als een geheel andere concessie dan de vorige, zou in werking treden op 1 januari 2009, maar werd pas op 12 mei 2009 ondertekend.

Volgens de Comune di Rosignano Marittimo zijn de argumenten van appellante dat de concessieverhouding ononderbroken is voortgezet en dat het [Unie]recht was geschonden door de moeilijk te verwijderen bouwwerken na het vervallen van de concessie, ondanks de vernieuwing daarvan, in de domeingoederen op te nemen, dus onjuist, omdat het feit dat in de concessie niet anders was bepaald, betekende dat het verlies van de eigendom van de verwezenlijkte bouwwerken voor de particulier „verenigbaar [was] met het algemene economische evenwicht



van de concessie, die hoe dan ook zeer winstgevend was, onder meer omdat zij zich op een van de meest gerenommeerde locaties in Italië bevond”.

### Prejudiciële vragen

[*omissis*] Gelet op de relevantie van de betrokken belangen en de complexiteit van de in het geding zijnde waarden, moet volgens de verwijzende rechter de volgende vraag aan het Hof worden voorgelegd:

- Staan de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU en de uit het arrest [van 28 januari 2016,] ██████████ (C-375/14[, EU:C:2016:60]), af te leiden beginselen, voor zover zij van toepassing worden geacht, eraan in de weg dat een nationale bepaling als artikel 49 [van het wetboek van scheepsrecht] aldus wordt uitgelegd dat op grond daarvan de op het grondgebied van het openbaar domein uitgevoerde bouwwerken die deel uitmaken van een geheel van goederen dat is ingericht voor de exploitatie van het strandpaviljoen, na het verstrijken van de concessie, indien die concessie zonder onderbreking wordt vernieuwd, ook op grond van een nieuw besluit, om niet en zonder vergoeding door de concessiehouder worden overgedragen, aangezien dit effect van onmiddellijke opname in het openbaar domein een beperking kan vormen die verder gaat dan noodzakelijk is om het door de nationale wetgever daadwerkelijk nagestreefde doel te bereiken en derhalve onevenredig aan dat doel is?

[*omissis*] [*overwegingen betreffende de procedure*]

### Dictum

De Consiglio di Stato, afdeling rechtspraak (Zevende kamer):

- 1) legt krachtens artikel 267 VWEU de bovenstaande vraag aan het Hof voor;
- 2) [*omissis*] [*procedure*]
- 3) schorst de behandeling van de zaak tot aan de uitspraak over de prejudiciële vraag.

[*omissis*] Rome [*omissis*] 28 juni 2022 [*omissis*]

[*omissis*]

[*omissis*] [*handtekeningen*]